

Jan Peter Fladeboe

Die Erfüllung der Friedensvereinbarungen von Dayton: Das Abschließende Dokument der Verhandlungen nach Anhang 1-B Artikel V des Allgemeinen Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina

Am 18. Juli 2001 einigten sich die 20 Nationen¹, die an den Verhandlungen nach Artikel V von Anhang 1-B der Friedensvereinbarungen von Dayton teilnahmen, auf ein Abschließendes Dokument. Diese Übereinkunft beendete die dreijährigen Bemühungen um den Abschluss der letzten von drei friedenssichernden Maßnahmen, die das Mandat der Friedensvereinbarungen von Dayton vorsah. Die Artikel-V-Verhandlungen waren unter der Schirmherrschaft der OSZE mit dem Ziel, ein regionales Gleichgewicht im ehemaligen Jugoslawien und der umliegenden Region zu schaffen, geführt worden. Das Abschließende Dokument enthält eine Reihe freiwilliger vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen, die auf den vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen (VSBM) des Wiener Dokuments von 1999 aufbauen. Diese VSBM wurden auf die regionalen Erfordernisse zugeschnitten und sind in erster Linie ein Katalog von Richtlinien, die von den Teilnehmerstaaten entsprechend ihren eigenen Sicherheitsbedürfnissen angewendet werden sollen.

Der eigentliche Inhalt des Dokuments spiegelt die veränderte Sicherheitslage der Region seit der Unterzeichnung der Friedensvereinbarungen von Dayton wider. Damals war man in großer Sorge um die Sicherheit zwischen den Staaten der Region. Die Friedensvereinbarungen von Dayton hatten zwar den Bosnien-Konflikt im Jahr 1995 beendet, dennoch hielten die Befürchtungen unter den Ländern der Region an. In den folgenden Jahren verschlechterten sich die Bedingungen, im Kosovo kam es 1999 zum bewaffneten Konflikt. Nach dem Ende des Kosovo-Konflikts stabilisierte sich die Sicherheitslage jedoch und zwischen den Staaten der Region nahm das Vertrauen allmählich zu. Im Jahr 2001 fanden die veränderten Wahrnehmungen der Staaten auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien und in der Region im Abschließenden Dokument der Artikel-V-Verhandlungen ihren Niederschlag.

1 Albanien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, die Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, die Niederlande, Österreich, Rumänien, die Russische Föderation, Slowenien, Spanien, die Türkei, Ungarn und die Vereinigten Staaten von Amerika.

Hintergrund

Artikel V ist lediglich ein Teil des Allgemeinen Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina. Das Abkommen, das den Krieg in Bosnien beendete, besteht aus elf Artikeln und elf Anhängen. Einer der Anhänge, Anhang 1-B, das „Übereinkommen über regionale Stabilisierung“, mandatiert die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), drei voneinander getrennte friedenssichernde Maßnahmen zu entwickeln und durchzuführen.²

- Artikel II bildete unter dem Titel „Vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Bosnien und Herzegowina“ den Rahmen für Verhandlungen über ein Abkommen über VSBM in Bosnien und Herzegowina. Als Teilnehmer werden ausdrücklich die Republik Bosnien und Herzegowina, die Föderation Bosnien und Herzegowina sowie die Republika Srpska genannt. Die Artikel-II-Verhandlungen wurden am 26. Januar 1996 in Wien abgeschlossen und traten sofort in Kraft. Das Ergebnis der Verhandlungen, das „Übereinkommen über Vertrauensbildung in Bosnien und Herzegowina“ bestand aus einem umfassenden Maßnahmenkatalog zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens und zur Verminderung des Konfliktrisikos.
- Artikel IV bildete unter dem Titel „Maßnahmen für subregionale Rüstungskontrolle“ den Rahmen für Verhandlungen über ein subregionales Rüstungskontrollabkommen. Hierfür wurden die Republik Bosnien und Herzegowina, die Föderation Bosnien und Herzegowina, die Republika Srpska, Kroatien und die Bundesrepublik Jugoslawien (BRJ)³ ausdrücklich als Teilnehmer benannt. Es wurde am 14. Juni 1996 in Florenz unterzeichnet, die Reduzierungsphase endete am 1. November 1997. Das Ergebnis der Artikel-IV-Verhandlungen, das „Übereinkommen über subregionale Rüstungskontrolle“, legt Obergrenzen für fünf Kategorien konventioneller Waffen (Kampfpanzer, Artillerie, gepanzerte Kampffahrzeuge, Kampfflugzeuge und Angriffshubschrauber) sowie spezifische Reduzierungsverfahren, einen umfangreichen Informationsaustausch und ein weitreichendes Inspektionsregime fest. Das Übereinkommen lehnt sich hinsichtlich der Begrenzungen in den fünf Kategorien konventioneller Waffen und des weitreichenden Inspektionsregimes an den Vertrag über konventionelle Streitkräfte in Europa (KSE-Vertrag) an.

2 Annex 1-B des Allgemeinen Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina (Friedensvereinbarungen von Dayton), paraphiert in Dayton/Ohio, USA, am 21. November 1995 und später in Paris, Frankreich, am 14. Dezember 1995 unterzeichnet.

3 Im Februar 2003 wurde die Bundesrepublik Jugoslawien zu Serbien und Montenegro. In diesem Beitrag wird jedoch der ehemalige Name bzw. die Abkürzung BRJ beibehalten, da das Land die Artikel-V-Verhandlungen unter dieser Bezeichnung führte.

- Unter dem Titel „Regionales Rüstungskontrollabkommen“ bildete Artikel V den Rahmen für Verhandlungen über ein regionales Rüstungskontrollabkommen, das auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien und in der Region⁴ zur Anwendung kommen soll.

Andere Teilnehmer als die „Vertragsparteien“ der Friedensvereinbarungen von Dayton werden hier nicht genannt. Im Unterschied zu den Artikeln II und IV gibt es weder zeitliche Vorgaben für die Verhandlungen noch Richtlinien für den Inhalt des künftigen Übereinkommens. Die drei Artikel können hinsichtlich ihres jeweiligen geographischen Anwendungsgebietes als konzentrische Kreise betrachtet werden. Artikel II schließt lediglich die Konfliktparteien in Bosnien und Herzegowina ein. Artikel IV erweitert das Anwendungsgebiet über Bosnien und Herzegowina hinaus um die BRJ und Kroatien. Artikel V dehnt das Anwendungsgebiet noch auf das Gebiet „um das ehemalige Jugoslawien“ herum aus. Im Gegensatz zu den Artikeln II und IV, deren geographische Gebiete klar abgegrenzt sind, ist Artikel V bewusst vage formuliert.

Während die Artikel II und IV in Dayton Gegenstand ausgedehnter Verhandlungen waren, wurde Artikel V buchstäblich in letzter Minute hinzugefügt. Sein Ursprung ist im Nebel der Schlussphase der Verhandlungen des Friedensabkommens von Dayton verborgen. Es gibt zwar keine Aufzeichnungen darüber, aber es herrscht allgemein die Auffassung, dass Artikel V auf eine Forderung der BRJ nach einem regionalen Rüstungskontrollregime zurückging. Angeblich war er das *Quidproquo* für ein Übereinkommen in Dayton. Da es kein Verhandlungsprotokoll über Artikel V gibt, existiert auch keine sinnvolle Anleitung dazu, was diejenigen, die den Text entworfen haben, mit einem „regionalen Rüstungskontrollabkommen“ eigentlich erreichen wollten. Diese recht ungewöhnliche Situation führte zu einer großen Bandbreite von Vorschlägen für das zukünftige Übereinkommen.

Hohe Erwartungen

Zur Zeit der Unterzeichnung der Friedensvereinbarungen von Dayton war man gerade in Bezug auf Artikel V sehr optimistisch und viele der Teilnehmerstaaten versprachen sich viel von einem Rüstungskontrollabkommen für die Balkanregion. Darüber hinaus war Artikel V der erste Versuch, innerhalb

4 Artikel V, „Regionales Rüstungskontrollabkommen“, lautet: „Die OSZE unterstützt die Parteien durch Benennung eines Sonderbeauftragten, der bei der Organisation und Durchführung von Verhandlungen unter der Ägide des OSZE-Forums für Sicherheitskooperation ‚FSK‘ mit dem Ziel der Errichtung eines regionalen Gleichgewichts auf dem Gebiet des ehemaligen Jugoslawien und in der Region behilflich ist. Die Parteien verpflichten sich, zu diesem Zweck mit der OSZE umfassend zusammenzuarbeiten und regelmäßige Inspektionen durch andere Parteien zu ermöglichen. Außerdem vereinbaren die Parteien, in Verbindung mit Vertretern der OSZE eine Kommission einzusetzen, um die Beilegung etwa aufkommender Streitigkeiten zu erleichtern.“ (Eigene Übersetzung.)

der OSZE ein regionales Rüstungskontrollregime zu schaffen; allein dieser Umstand sorgte für großes Interesse an den Artikel-V-Verhandlungen, selbst bei denjenigen OSZE-Staaten, die nicht an den Verhandlungen teilnahmen. Allerdings war das Ziel von Artikel V zwar, ein regionales Gleichgewicht im ehemaligen Jugoslawien und in der umliegenden Region zu schaffen, es gab jedoch keine konkreten Anweisungen, wie das erreicht werden sollte. Allein der Ausdruck „Rüstungskontrolle“ war Anlass für nicht eben geringe Missverständnisse. Eine Reihe von Teilnehmerstaaten verstand darunter Maßnahmen zur so genannten „harten“ Rüstungskontrolle mit Rüstungsobergrenzen wie im Artikel-IV-Abkommen oder im KSE-Vertrag. Danach würde das neue Artikel-V-Abkommen rechtlich bindende Obergrenzen für konventionelle Waffen und ein weitreichendes Inspektionsregime zur Verifikation der Vertragseinhaltung enthalten. Andere Teilnehmerstaaten verstanden den Begriff „Rüstungskontrolle“ in einem allgemeinen Sinn und gaben einem politisch bindenden und auf VSBM beschränkten Abkommen den Vorzug. Die Spannungen zwischen den Befürwortern „harter“ Rüstungskontrollmaßnahmen und denjenigen, die lediglich VSBM anstrebten, hielten während eines großen Teils der Verhandlungen an und wurden durch die Zusammensetzung der Teilnehmerstaaten noch verstärkt. Von den 20 Staaten, die an den Artikel-V-Verhandlungen teilnahmen, waren 13 Vertragsstaaten des KSE-Vertrags⁵ und damit bereits rechtlich bindenden Obergrenzen für konventionelle Waffen und einem weitreichenden Inspektionsregime unterworfen. Ähnliches galt auch für die drei Mitglieder des Artikel-IV-Abkommens.⁶ Verständlicherweise gefiel einigen dieser Länder die Aussicht auf weitere Rüstungskontrollverpflichtungen zusätzlich zu den bereits bestehenden ganz und gar nicht. Andererseits waren aber auch einige der eifrigsten Verfechter „harter“ Rüstungskontrollmaßnahmen Mitglieder des KSE-Vertrags. Die vier Artikel-V-Teilnehmerstaaten, die weder Vertragsstaaten des KSE-Vertrags noch des Artikel-IV-Abkommens sind,⁷ hatten ihre jeweils eigenen Bedenken gegenüber der Übernahme von Rüstungskontrollverpflichtungen. Alle vier hüteten sich aufgrund ihrer jeweiligen nationalen Interessen davor, sich Rüstungsbeschränkungen und weitreichenden Inspektionen zu unterwerfen. Da ihre jeweiligen Streitkräfte keine militärische Bedrohung für ihre Nachbarn darstellten, sahen sie weder die Dringlichkeit noch den Nutzen einer Übernahme solcher Verpflichtungen.

Was von einem Artikel-V-Abkommen erwartet wurde, spiegelte sich im Verhandlungsmandat wider, in dem vier Ziele aufgeführt sind:

- Einrichtung eines breiten Sicherheitsdialogs zwischen den Teilnehmerstaaten,

5 Bulgarien, Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Italien, die Niederlande, Rumänien, die Russische Föderation, Spanien, die Türkei, Ungarn und die Vereinigten Staaten von Amerika.

6 Bosnien und Herzegowina, die Bundesrepublik Jugoslawien und Kroatien.

7 Albanien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Österreich und Slowenien.

- Erhöhung von Transparenz, Offenheit und Berechenbarkeit im Bereich militärischer Sicherheit, um so ein dauerhaft hohes Niveau dieser Vorzüge in der ganzen Region zu gewährleisten,
- Ergänzung der bestehenden und sich gegenseitig verstärkenden Maßnahmen zur Rüstungskontrolle sowie zur Vertrauens- und Sicherheitsbildung in der Region,
- Förderung der regionalen Zusammenarbeit und gutnachbarschaftlichen Beziehungen.

Das erklärte Ziel der Verhandlungen war es „Maßnahmen zur Reduzierung örtlich begrenzter Instabilität zu entwickeln, um die Stabilität insgesamt in der Region zu erhöhen und das Konzept ihrer Unteilbarkeit zu stärken“.⁸

Geschichte der Verhandlungen nach Artikel V

Die Verhandlungen nach Artikel V begannen erst nach der Implementierung des Artikel-IV-Abkommens im November 1997. Der Sonderbeauftragte des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE für die Artikel-V-Verhandlungen, Botschafter Henry Jacolin aus Frankreich, wurde auf dem OSZE-Ministerrats-treffen in Kopenhagen im Dezember 1997 ernannt. Botschafter Jacolin nahm Konsultationen über ein Mandat auf und wollte bis zum Sommer 1998 zu ersten Ergebnissen kommen. Zusätzlich zu den drei Unterzeichnern der Friedensvereinbarungen von Dayton äußerte eine Reihe weiterer Staaten Interesse an einer Teilnahme an den Verhandlungen. Die Teilnahme der Nachbarstaaten der Bundesrepublik Jugoslawien, Kroatien und Bosnien und Herzegowina, war im Dayton-Abkommen zwingend vorgeschrieben. Die sechs Staaten der Kontaktgruppe (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, die Russische Föderation und die Vereinigten Staaten) wurden Teilnehmerstaaten. Die Türkei und Griechenland schlossen sich aufgrund ihrer geographischen Nähe zu und ihres Interesses an der Region ebenso an wie Spanien und die Niederlande, die ebenfalls Erfahrungen mit und Interesse an der Region hatten. Schließlich wurde die Gruppe der Teilnehmerstaaten auf 20 begrenzt. Nach wiederholten Versuchen, zu einem Mandat für die Verhandlungen zu gelangen, wurde schließlich im November 1998 ein Konsens erzielt. Diese Übereinkunft wurde auf dem Osloer Ministerrats-treffen der OSZE offiziell begrüßt. Der Beginn der Verhandlungen wurde auf Januar 1999 festgelegt.

Infolge des Massakers von Račak (Kosovo) im Dezember 1998 und der darauf folgenden Kosovo-Krise wurde der Beginn der Verhandlungen jedoch um drei Monate verschoben. Am 8. März fand schließlich eine Eröffnungs-

8 Regional Stability – Article V of Annex 1 -B of the General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina, Mandate for the Negotiations of an Article V Agreement, “Aim and Objectives”, S. 1-2 (unveröffentlicht; eigene Übersetzung).

plenarsitzung statt, weitere Treffen wurden aber wegen des Ausbruchs der Kampfhandlungen im Laufe desselben Monats verschoben. Nach Kriegsende wurden die Verhandlungen im September 1999 wieder aufgenommen. Bis zum Ende des Jahres wurde allerdings nur wenig erreicht, da die OSZE-Staaten dem bevorstehenden OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul und den Arbeiten zur Anpassung des KSE-Vertrags größere Bedeutung beimaßen.

Ernsthafte Gespräche begannen schließlich im Januar 2000. Die Teilnehmerstaaten verhandelten zunächst bis zur Sommerpause im Juli. Die Gespräche wurden mit Beginn der OSZE-Herbstsitzungsperiode im September 2000 wieder aufgenommen und unter einigen Schwierigkeiten fortgesetzt, bis die Teilnehmerstaaten schließlich kurz vor der Sommerpause im Juli 2001 doch noch zu einem Konsens über ein Abkommen gelangten. Auf dem Ministerratstreffen in Bukarest im Dezember 2001 legte der Sonderbeauftragte das Abschließende Dokument den Ministern vor. Damit war sein Auftrag erfüllt.

Der Inhalt des Abschließenden Dokuments

Das Abschließende Dokument ist ein politisch bindendes Dokument, das keine Beschränkungen oder Obergrenzen für Waffen enthält und von den Teilnehmerstaaten nicht verlangt, konkrete Maßnahmen zu ergreifen. Es ist eher ein Appell an die Teilnehmerstaaten, freiwillig über die im Wiener Dokument 1999 enthaltenen VSBM hinauszugehen. Das Abschließende Dokument besteht aus neun Abschnitten.

Der Abschnitt „Allgemeines“ besteht aus neun Absätzen, die das Bekenntnis zur Einhaltung einer Reihe internationaler Abkommen enthalten, darunter die Charta der Vereinten Nationen, die Schlussakte von Helsinki, die Charta von Paris für ein neues Europa, die Europäische Sicherheitscharta, das Wiener Dokument 1999 und der OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit. Die Teilnehmerstaaten unterstreichen darüber hinaus ihre Unterstützung für die vollständige Implementierung des Allgemeinen Rahmenabkommens für Frieden in Bosnien und Herzegowina und erinnern an die Fortschritte, die durch die Abkommen von Florenz und Wien gemacht wurden. Die Teilnehmerstaaten bestätigen erneut die Bedeutung des *Open-Skies*-Vertrags und nehmen zur Kenntnis, dass der angepasste KSE-Vertrag nach seinem In-Kraft-Treten den anderen OSZE-Teilnehmerstaaten zum freiwilligen Beitritt offen steht. Das wichtigste ist aus heutiger Sicht vielleicht die erneute Bestätigung der Verpflichtung, angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass das jeweilige Staatsgebiet der Teilnehmerstaaten zur Vorbereitung, Organisation oder Verübung extremistischer Gewalttaten, einschließlich terroristischer Aktivitäten, gegen andere Teilnehmerstaaten oder deren Bürger genutzt werden kann.

Der Abschnitt „Verteidigungsrelevante Informationen“ enthält freiwillige Erweiterungen der Bestimmungen des Wiener Dokuments zum jährlichen In-

formationsaustausch hinsichtlich der Transparenz der Verteidigungshaushalte. Er empfiehlt den Informationsaustausch über die jährlichen Ausgaben in der Währung des übermittelnden Staates. Er fordert darüber hinaus dazu auf, auch Informationen über finanzielle oder sonstige Zuwendungen eines anderen Staates offen zu legen, die dem Verteidigungshaushalt zufließen. Der Abschnitt „Erweiterte militärische Kontakte und Zusammenarbeit“ ruft die Teilnehmerstaaten dazu auf, gegebenenfalls und auf freiwilliger Basis zwei Arten von Maßnahmen zu fördern und zu erleichtern: „militärische Kontakte“ sowie „militärische Zusammenarbeit und Verminderung der Risiken“. Hier werden verschiedene Vorschläge für weitere militärische Kontakte und Zusammenarbeit sowie zur Risikominderung aufgelistet.

Der Abschnitt „Militärische Aktivitäten“ ruft die Teilnehmerstaaten dazu auf, gegebenenfalls und auf freiwilliger Basis zu erwägen, die Schwellen für militärische Aktivitäten ihrer Streitkräfte, die der vorherigen Ankündigung und Beobachtung unterliegen, unter die Schwellen, die das Wiener Dokument vorschreibt, abzusenken.⁹ Viele sahen darin eine potenziell nützliche Maßnahme, da die Personalstärken, die bei Übungen eingesetzt werden, im Laufe des letzten Jahrzehnts zurückgegangen sind. In ähnlicher Weise fordert der Abschnitt über „Inspektionen und Überprüfungsbesuche“ die Teilnehmerstaaten dazu auf, freiwillig zusätzliche Inspektionen und Besuche zur Überprüfung ihrer Streitkräfte nach dem Wiener Dokument anzubieten, insbesondere in Grenzgebieten.

Der Abschnitt „Antipersonenminen“ schlägt vor, dass die Teilnehmerstaaten anderen Teilnehmerstaaten auf deren Ersuchen hin freiwillig finanzielle und technische Hilfe bei der Minenräumung auf deren Territorium in mit Antipersonenminen verminnten Gebieten sowie bei der Zerstörung der Minen leisten. Im Abschnitt „Kleinwaffen und leichte Waffen“ werden die Teilnehmerstaaten aufgefordert, ihre Verpflichtung auf das OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen zu bestätigen und bei der Bekämpfung des illegalen Waffenhandels, der sicheren und effektiven Verwaltung von Kleinwaffenlagern, dem Abbau und der Vernichtung von Überschüssen und in ähnlichen Fragen zusammenzuarbeiten.

Der vorletzte Abschnitt richtet eine Kommission zur Überprüfung der Implementierung des Abschließenden Dokuments ein. Die Einsetzung einer „Kommission (...) um die Beilegung etwa aufkommender Streitigkeiten zu erleichtern“, war eine Auflage in Artikel V. Die Kommission soll, sofern nichts anderes vereinbart wird, einmal jährlich tagen; außerordentliche Treffen können auf Verlangen jedes Teilnehmerstaates nach entsprechenden Konsultationen des Vorsitzenden mit allen Teilnehmerstaaten einberufen werden. Beschlüsse sollen im Konsens gefasst werden, Regeln und Verfahren bestimmt die Kommission selbst. Die Kommission trifft sich unter der Schirmherrschaft der OSZE und wird mit dem Nebentisch „Verteidigung und

9 Siehe hierzu: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Wiener Dokument 1999, Wien, 16. November 1999, FSC.JOUR/275, Kapitel V und VI.

Sicherheit“ des Arbeitstisches III des Stabilitätspakts für Südosteuropa Verbindung aufnehmen.

Der Abschnitt „Schlussbestimmungen“ hält fest, dass alle im Abschließenden Dokument enthaltenen Maßnahmen freiwillig sind. Das Dokument wird als politisch bindend erachtet und trat am 1. Januar 2002 in Kraft.

Welche Faktoren haben die Artikel-V-Verhandlungen beeinflusst?

Drei Faktoren haben die Artikel-V-Verhandlungen stark beeinflusst. Der erste war der Kosovo-Konflikt im Jahr 1999, der dazu führte, dass die Verhandlungen unterbrochen wurden und sich letztlich um ein Jahr verzögerten. Wie oben beschrieben, hätten die Artikel-V-Verhandlungen ursprünglich im Januar 1999 beginnen sollen, wurden jedoch auf September verschoben. Ernsthaftige Verhandlungen begannen eigentlich erst im Januar 2000. Rückblickend wurde die Tatsache, dass die Verhandlungen so kurz nach der Einstellung der Kampfhandlungen wieder aufgenommen wurden, als positives Zeichen bewertet. Die Delegation der BRJ trat auf professionelle Art und Weise wieder in die Verhandlungen ein und zeigte bei der Wiederaufnahme der Gespräche kaum Verbitterung. Dass die BRJ an Verhandlungen mit Teilnehmerstaaten teilnehmen konnte, mit denen sie in Feindseligkeiten verstrickt war – und umgekehrt –, unterstrich die Bedeutung der Fortsetzung der Verhandlungen und ihres Abschlusses.

Der zweite Faktor, der Einfluss auf die Artikel-V-Verhandlungen hatte, war die Einigung auf die Anpassung des KSE-Vertrags auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Istanbul im November 1999.¹⁰ Der KSE-Vertrag war ein Vertrag zwischen zwei Gruppen von Staaten, NATO und Warschauer Pakt, und nicht zwischen einzelnen Staaten. Der ursprüngliche Vertrag sah die Aufnahme neuer Mitglieder nicht vor. Der angepasste KSE-Vertrag, der geändert worden war, um der gewandelten politischen Struktur in Europa Rechnung zu tragen, lässt die Aufnahme neuer Mitglieder zu. 13 der 20 Artikel-V-Teilnehmerstaaten sind KSE-Vertragsstaaten. Die sieben Nichtmitglieder (Albanien, Bosnien und Herzegowina, die BRJ, Kroatien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Österreich und Slowenien) können nun dem angepassten KSE-Vertrag nach dessen In-Kraft-Treten beitreten. Die genannten sieben Staaten, haben – mit unterschiedlicher Intensität – ihr Interesse bekundet, dem KSE-Vertrag beizutreten. Der Wunsch eines Teils der Nicht-KSE-Staaten, dem Vertrag beizutreten, komplizierte die Artikel-V-Verhandlungen. Künftige neue KSE-Mitglieder waren verständlicherweise zurückhaltend gegenüber neuen Verpflichtungen und Auflagen zusätzlich zu jenen, die sie mit dem Beitritt zum KSE-Vertrag übernehmen würden. Darüber hinaus gab es

10 Zur Anpassung des KSE-Vertrags vgl. den Beitrag von Pál Dunay im vorliegenden Band, S. 285-315.

Befürchtungen, dass die Übernahme weitergehender Verpflichtungen den Beitritt zum KSE-Vertrag komplizieren könnte.

Der dritte Faktor, der sich auf die Verhandlungen auswirkte, war die Aufnahme (oder, wie manche meinen, Wiederaufnahme) der BRJ in die OSZE. Die BRJ war 1992 von der Teilnahme an der OSZE suspendiert worden. Nach ihrem Zerfall waren alle ihre Nachfolgestaaten (Kroatien, Slowenien, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Bosnien und Herzegowina) mit Ausnahme der BRJ der OSZE beigetreten und waren Teilnehmerstaaten des Wiener Dokuments. Die Artikel-V-Verhandlungen waren zu Beginn wesentlich von dem Versuch geprägt, die BRJ in die VSBM des Wiener Dokuments einzubinden, ohne dass sie Vertragsstaat des Wiener Dokuments war. Das Ziel einiger der vorgeschlagenen VSBM war es, ein gewisses Maß an Transparenz in den militärischen Angelegenheiten der BRJ zu erreichen. Zahlreiche originelle Maßnahmen, die dieses Thema variierten, wurden vorgeschlagen und diskutiert. Aus verschiedenen Gründen wurden die meisten dieser Maßnahmen jedoch nicht in VSBM umgesetzt. Darüber hinaus begannen einige Teilnehmerstaaten die Verhandlungen als einen Versuch anzusehen, einen *Cordon sanitaire* um das Regime von Slobodan Milošević zu errichten. Ihrer Meinung nach wurde die BRJ zum wichtigsten Grund dafür, die Artikel-V-Verhandlungen fortzusetzen. Paradoxiertweise war sie jedoch das größte Hindernis in den Verhandlungen, da viele Teilnehmerstaaten Bedenken hatten, mit Belgrad ein Abkommen zu schließen, solange Milošević an der Macht war. Im Herbst 2000 stürzte die Milošević-Regierung und kurz darauf wurde die BRJ Mitglied der OSZE. Als Milošević von der Bildfläche verschwunden war, war eines der Haupthindernisse für den Abschluss der Verhandlungen beseitigt. Mit der Aufnahme der BRJ in den Kreis der Vertragsstaaten des Wiener Dokuments wurden die Maßnahmen, die dazu gedacht waren, die BRJ mit dem Wiener Dokument zu „verbinden“, allerdings fragwürdig. Mit der neuen Regierung in Belgrad verbesserte sich die Atmosphäre in der Region so weit, dass die BRJ von ihren Nachbarn nicht mehr als Bedrohung betrachtet wurde und umgekehrt.

Ein weiterer Faktor, der die Verhandlungen – wenn auch in geringerem Maße – beeinflusst hat, waren Beschränkungen im KSE-Vertrag selbst. Wie oben erwähnt, sollte das Artikel-V-Abkommen nach Auffassung einiger Teilnehmerstaaten „harte“ Rüstungskontrollmaßnahmen, ähnlich denen des KSE-Vertrags, enthalten. Einige schlugen sogar vor, dass das neue Artikel-V-Abkommen mit dem KSE-Vertrag und Artikel IV des Dayton-Abkommens verknüpft werden sollte, so dass Inspektoren aus allen Teilnehmerstaaten an den Inspektionen gemäß diesen Verträgen teilnehmen könnten. Diese Vorschläge erwiesen sich jedoch als nicht realisierbar, da der KSE-Vertrag nur solche Inspektoren zulässt, die Staatsangehörige der KSE-Vertragsstaaten sind.¹¹

11 Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa, Inspektionsprotokoll, Abschnitt III.2: „Die Inspektoren müssen Staatsangehörige des inspizierenden Vertragsstaats oder anderer Vertragsstaaten sein.“ In: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), Dokumente der Konferenz und der

Zwar können Personen, die nicht aus KSE-Vertragsstaaten kommen, *ad hoc* als Beobachter eingeladen werden, sie können jedoch keinesfalls als vollwertige Inspektoren am Inspektionsregime des KSE-Vertrags teilnehmen.

Ein weiterer Faktor, der Einfluss auf die Verhandlungen hatte, war die erst vor relativ kurzer Zeit erfolgte Überarbeitung des Wiener Dokuments. Das Wiener Dokument 1999 ist der Höhepunkt des schwierigen Unterfangens der OSZE, dass VSBM-Regime zu aktualisieren und zu modifizieren. Für viele OSZE-Teilnehmerstaaten stellt es die Grenze dessen, was im Bereich VSBM auf absehbare Zeit möglich ist, dar. So kurz nach Abschluss des Wiener Dokuments 1999 wäre die Vereinbarung weiterer VSBM in den nächsten zwei Jahren eine extrem schwierige Aufgabe.

Schließlich waren auch die potenziellen Kosten von Rüstungskontrollmaßnahmen ein Faktor. Auch wenn sie nicht übermäßig teuer sind, können Rüstungskontrollmaßnahmen, selbst „bescheidene“ VSBM, durchaus kostspielig sein, was Ressourcen, Personal und Zeit anbelangt. Die Frage der möglichen Kosten war zwar kein ausschlaggebender Faktor, spielte in den Verhandlungen aber durchaus eine Rolle.

Bewertung der Ergebnisse der Artikel-V-Verhandlungen

Das Abschließende Dokument enthält weniger als viele der Teilnehmerstaaten ursprünglich zu Beginn der Verhandlungen erwartet hatten. Diese Tatsache spiegelt sowohl die veränderten politischen und sicherheitspolitischen Bedingungen in der Region wider als auch die Schwierigkeit, gemeinsame Positionen von 20 Teilnehmerstaaten zu finden, die oftmals sehr unterschiedliche Standpunkte vertraten. Das Abschließende Dokument enthält zwar keine „harten“ Rüstungskontrollmaßnahmen, wie z.B. Obergrenzen in Kategorien konventioneller Waffen oder ein Inspektionsregime, dafür aber eine Reihe freiwilliger VSBM, die auf denjenigen, die das Wiener Dokument vorsieht, aufbauen. Es hat die VSBM in Europa so weit „ausgereizt“, wie es zu diesem Zeitpunkt möglich war.

Botschafter Jacolin resümierte später: „Die Verhandlungen waren langwierig und manchmal sehr schwierig, aber mit dem politischen Willen und der Flexibilität aller Teilnehmerstaaten konnten sie erfolgreich abgeschlossen werden.“ Letztendlich können die Artikel-V-Verhandlungen als Erfolg betrachtet werden, da durch ihren Abschluss die Friedensvereinbarungen von Dayton erfüllt wurden. Darüber hinaus wurden die vorgegebenen Ziele des Verhandlungsmandats im Wesentlichen erreicht. Zwischen den Teilnehmerstaaten wurde ein breiter Sicherheitsdialog etabliert. Zusammenarbeit und gutnachbarschaftliche Beziehungen wurden gefördert. Die bestehenden und sich gegenseitig verstärkenden Rüstungskontrollmaßnahmen wurden ergänzt und

Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. F.3, S. 110.

im Bereich militärischer Sicherheit wurden Transparenz, Offenheit und Berechenbarkeit erhöht.

Dass die Verhandlungen nicht die Ergebnisse erbracht haben, die viele Teilnehmerstaaten ursprünglich erhofft hatten, kann den veränderten Umständen im ehemaligen Jugoslawien und in der umliegenden Region zugeschrieben werden. Die Notwendigkeit von und der Wunsch nach anspruchsvolleren Rüstungskontrollmaßnahmen haben aufgrund der stabileren Sicherheitslage abgenommen. Die verbesserte Situation in der Region spiegelt der Inhalt des Abschließenden Dokuments wider. Die Teilnehmerstaaten hielten es nicht länger für notwendig, striktere Maßnahmen zu verabschieden. Die Maßnahmen, die letztlich in das Abschließende Dokument Eingang fanden, reflektieren den gemeinsamen Nenner der wahrgenommenen Bedürfnisse der Teilnehmerstaaten zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung.

Über die erfolgreiche Erfüllung der Friedensvereinbarungen von Dayton hinaus verdeutlichen die Artikel-V-Verhandlungen einen wichtigen Aspekt internationaler Rüstungskontrollabkommen: Staaten werden stets solche Rüstungskontrollverpflichtungen anerkennen, von denen sie glauben, dass sie ihre Sicherheit erhöhen. Sie werden sich jedoch nur ungern ohne Not darauf einlassen, Verpflichtungen zu übernehmen, die sie nicht als hilfreich oder ihrer Sicherheit dienlich erachten. Waren viele Teilnehmerstaaten zu Beginn der Artikel-V-Verhandlungen noch bereit, gewisse Rüstungskontrollmaßnahmen in Erwägung zu ziehen, machten die verbesserte politische Situation und die verbesserte Sicherheitslage diese Maßnahmen weniger attraktiv, so dass sie letztlich doch nicht verabschiedet wurden.